

Samlenotat

Klima- Energi- og
Bygningsministeriet

5. november 2012

Tidlig Forelæggelse

1. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sikkerhed ved offshore olie og gas prospekterings-, efterforsknings- og produktionsaktiviteter.

s. 2

1. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sikkerhed ved offshore olie og gas prospekterings-, efterforsknings- og produktionsaktiviteter.

KOM(2011) 688 Final

Revideret notat.

1. Resumé

På baggrund af bl.a. ulykken på boreplatformen "Deepwater Horizon" i Den Mexicanske Golf, hvor 11 personer omkom, og der skete en omfattende olieforurening af havet og kysterne, Montara hændelsen i Australien i august 2009, hvor der skete forurening af havet, samt to hændelser i Nordsøen (Gullfaks C i maj 2010 og Gannet F i 2011), der havde potentiale for en større ulykke, har Kommissionen udsendt forslag til forordning om sikkerhed ved offshore olie- og gasaktiviteter. Forslaget til forordning supplerer eksisterende EU-lovgivning. Forslaget har baggrund i en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet af 10. oktober 2010: "Facing the challenge of the safety of offshore oil and gas activities". I forslaget foreslås en række initiativer på EU-niveau til at reducere risikoen for større ulykker offshore og forbedre forureningsberedskabet samt om selskabernes miljøansvar. Endvidere indeholder forslaget krav til en national kompetent myndighed, herunder dens funktion og uafhængighed af interessekonflikter med den myndighed, som varetager den økonomiske udvikling i medlemsstaten, specielt for så vidt angår udstedelse af koncessioner og opkrævning af afgifter, gebyrer m.v. Endelig indeholder forslaget krav om offentlig deltagelse i forbindelse med behandling af ansøgninger om koncessioner offshore svarende til, hvad der er gældende på miljøområdet. Forslaget vil medføre en række ændringer af den danske lovgivning om sikkerhed og miljø i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter. Forslaget kan have statsfinansielle konsekvenser til etablering af den nationale kompetente myndighed, til udførelse af nye opgaver, der forventes pålagt myndigheden i forordningen samt til det lovgivningsarbejde, der forventes at blive en konsekvens af forordningen.

Formandskabet præsenterede en fremskridtsrapport på energirådsmødet den 15. juni 2012. Fremskridtsrapporten blev taget til efterretning. Efterfølgende har nye udkast til forslag været drøftet i Rådets energiarbejdsgruppe og det seneste udkast har været udformet som et direktivudkast i erkendelse af, at et stort flertal af medlemsstaterne har tilkendegivet, at de ønsker et direktiv. Der er dog ikke truffet endelig beslutning herom. Europa-Parlamentets industri- og energiudvalg (ITRE) har vedtaget en række forslag til ændringer af det oprindelige forslag, herunder at lovgivningen skal udformes som et direktiv.

2. Baggrund

Forslaget til lovgivning er fremsat på baggrund af en række nylige, større ulykker ved offshore boreoperationer (boreplatformen "Deepwater Horizon" i Den Mexicanske Golf, hvor 11 personer omkom, og der skete en omfattende olieforurening af havet og kysterne, Montara hændelsen i Australien i august 2009, hvor der skete forurening af havet, og Usumacinta i Mexico i 2007, hvor 22 omkom), samt to hændelser i Nordsøen (Gullfaks C i maj 2010 og Gannet F i 2011), der begge havde potentiale for en større ulykke.

Kommissionen udsendte på baggrund af Deepwater Horizon ulykken i april 2010 den 10. oktober 2010 en meddelelse: "Facing the challenge of the safety of offshore oil and gas activities". Heri foreslås en række initiativer på EU-niveau til at forbedre sikkerhedsniveauet og forureningsberedskabet samt om selskabernes ansvar. Initiativerne omfatter både forslag til EU-

lovgivning og en række administrative tiltag. Nogle af initiativerne er ændringer af produktsikkerhedsdirektiverne (maskindirektivet, trykudstøvsdirektivet og ATEX-direktivet) til også at omfatte udstyr på mobile boreplatforme og brøndkontroludstyr generelt.

Rådet har den 3. december 2010 vedtaget rådskonklusioner, der er overvejende positive overfor skitseforslagene i meddelelsen.

Endvidere har Europa-Parlamentet vedtaget resolutioner vedr. offshoresikkerhed den 10. oktober 2010 og den 13. september 2011.

Efterfølgende er der udsendt en række rapporter fra de amerikanske myndigheder, de involverede selskaber og de britiske og norske sikkerhedsmyndigheder, som redegør for mulige årsager til ulykken.

Endvidere er der afholdt en række møder mellem Kommissionen med Nordsølandene som medvært og de øvrige medlemsstater, der har offshore olie- og gasaktiviteter, herunder Danmark.

Forslaget til lovgivning blev udformet i form af forslag til en forordning med hjemmel i artikel 192 og 194 i Traktaten om EU's Funktionsmåde (TEUF) og tager udgangspunkt i meddelelsen, rådskonklusionerne, parlamentsresolutionerne, konklusioner og anbefalinger i de udsendte rapporter samt ikke mindst de ovennævnte møder mellem Kommissionen og offshorelandene. Dog er initiativerne vedrørende ændring af produktsikkerhedsdirektiverne ikke medtaget i forslaget, idet arbejdet hermed antages at finde sted i den del af Kommissionen, der har ansvaret for disse initiativer (DG Enterprise).

Forslaget behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget indeholder nogle bilag, der uddyber en række af forordningens artikler. Der foreslås en procedure, hvorved bilagene løbende opdateres af Kommissionen ved delegerede akter og i samarbejde med medlemsstaterne.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget til forordning er at reducere risikoen for større ulykker ved offshore olie- og gasaktiviteter i EU og at begrænse konsekvenserne, hvis en sådan ulykke alligevel finder sted.

Forslaget pålægger operatørerne en række tiltag til imødegåelse af større ulykker ved offshore olie- og gasoperationer, samt etablering af et beredskab til håndtering af konsekvenserne, hvis ulykken alligevel er sket. Tiltagene omfatter bl.a. anvendelse af tredjepartsvurdering af nærmere angivne sikkerhedsmæssige forhold. Endvidere stilles der krav om miljøansvar og samtykkeprocedurer. Der stilles også krav om en national kompetent myndighed til udførelse af opgaver i henhold til forslaget. Den kompetente myndighed skal i sine funktioner være uafhængig af interessekonflikter med den myndighed, der varetager den økonomiske udvikling i medlemsstaten, specielt for så vidt angår udstedelse af koncessioner og opkrævning af afgifter, gebyrer m.v.

Forslaget indeholder ikke bestemmelser, der ændrer produktsikkerhedsdirektiverne til at omfatte mobile boreplatforme og brøndkontroludstyr, som det var nævnt i meddelelsen af 10. oktober 2010.

Kommissionen forventes i stedet at igangsætte udarbejdelse af sådanne ændringer med tilhørende harmoniserede standarder efter de sædvanlige procedurer herfor.

Derudover er der krav om de nationale myndigheders indrapportering til Kommissionen om ulykker og andre hændelser og anden deling af information.

Endvidere stilles der krav om transparens i form af offentliggørelse af forskellig form for information, som nærmere bestemmes ved delegerede akter til Kommissionen.

Endelig er der krav om en offentlig deltagelse i procedurerne for tildeling af koncessioner offshore. Retningslinjerne herfor er de samme som gælder for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet.

Kommissionen har ved en beslutning af 19. januar 2012 oprettet et EU Offshore Myndighedsudvalg, der skal rådgive Kommissionen. Udvalget består af repræsentanter fra medlemslandenes offshoremyndigheder og mødtes til et indledende møde den 8. maj 2012 og første gang til et ordinært møde d. 14. september 2012. Danmark har udpeget 2 medlemmer til udvalget fordelt mellem Energistyrelsen og Miljøstyrelsen med henblik på at dække såvel sikkerheds- som miljøområdet.

Der tillægges beføjelser til Kommissionen i form af delegerede retsakter til at opdatere bilag til forordningen i takt med den tekniske udvikling. Disse forventes udstedt efter en høring af medlemsstaternes eksperter via EU Offshore Myndighedsudvalget.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er medlovgiver, og behandlingen af forslaget er delt mellem udvalget vedrørende industri, forskning og energi, ITRE (Industry, Research and Energy), udvalget vedr. miljø, offentlig sundhed og fødevarer sikkerhed, ENVI (Environment, Public Health and Food Safety) og juridisk udvalg, JURI (Legal Affairs), idet ITRE er koordinerende.

ITRE har ved sit møde den 9. oktober 2012 behandlet forslaget og vedtaget en række forslag til ændringer af Kommissionens forslag. ITRE har foreslået, at lovgivningen udformes som et direktiv, samt stillet en lang række ændringsforslag, herunder at EMSA (European Maritime Safety Agency) skal have en mere klar og stærk rolle i henseende til at forhindre ulykker.

5. Nærhedsprincippet

For så vidt angår forholdet til nærhedsprincippet, begrundet Kommissionen lovgivning på EU-niveau med bl.a., at offshoreindustrien opererer på tværs af landegrænser, at lovgivningen i de forskellige medlemsstater er på forskelligt niveau og så forskellige, at sammenligning af selskabernes præstationer og deling af information er vanskelig og fortsat vil være det, samt at den nationale udvikling ikke vil være tilstrækkelig til at mindske den ikke uvæsentlige sandsynlighed for og konsekvenserne af en større ulykke i EU. Endelig anfører Kommissionen at handling alene fra medlemsstaternes side vil være utilstrækkeligt til at opnå tilstrækkelig beskyttelse (herunder forureningsansvar) af miljøet og opfylde forpligtelser i henhold til havstrategidirektivet.

Regeringen finder, at en fælles EU-regulering af området efter de principper, der er indeholdt i forslaget, vil være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Danmark har gennemført følgende direktiver på offshoreområdet:

- Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet.
- Rådets direktiv 92/91/EØF af 3. november 1992 om minimumsforskrifter for forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i den boringsrelaterede udvindingsindustri (ellefte særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF).
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF af 30. maj 1994 om betingelser for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter.
- Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret senest ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26. maj 2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/9/EF af 23. marts 1994 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om materiel og sikringssystemer til anvendelse i eksplosionsfarlig atmosfære, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/23/EF af 29. maj 1997 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om trykbærende udstyr, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/42/EF af 17. maj 2006 om maskiner og om ændring af direktiv 95/16/EF (omarbejdning) (EØS-relevant tekst).
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/21/EF af 15. marts 2006.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/35/EF af 7. september 2005 om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner for overtrædelser.
- Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som ændret senest ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29. september 2003.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/99/EF af 19. november 2008 om strafferetlig beskyttelse af miljøet.
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

Direktiverne er gennemført ved

- lov om anvendelse af Danmarks undergrund (lovbekendtgørelse nr. 889 af 4. juli 2007 med senere ændringer) med tilhørende bekendtgørelser,
- lov om sikkerhed m.v. for offshoreanlæg til efterforskning, produktion og transport af kulbrinter (offshoresikkerhedslov) (lov nr. 1424 af 21. december 2005 med senere ændringer) med 35 tilhørende bekendtgørelser, samt
- lov om beskyttelse af havmiljøet (lovbekendtgørelse nr. 929 af 24. september 2009 med senere ændringer) med tilhørende bekendtgørelser.

7. Konsekvenser

Forslaget kan have betydelig indvirkning på den danske myndighedsstruktur. I Danmark er tilsynet med sikkerhed og sundhed forankret i en særlig enhed i Energistyrelsen, Offshoresikkerhedsenheden, der er funktionsmæssigt adskilt fra den enhed, Ressourceenheden, der foretager indstilling om tildeling af koncessioner til ministeren, fører tilsyn med olie/gasressourcer og opkræver rørledningsafgift. Øvrige afgifter opkræves af SKAT. Disse to enheder refererer til hver sin vicedirektør, men samme direktør og minister. Forhold vedrørende udledning til havet og oliespildsberedskab varetages af Miljøstyrelsen, mens administration af vurderinger af virkninger på miljøet (VVM) i forbindelse med udbygningsgodkendelser og boringer varetages af Offshoresikkerhedsenheden i samarbejde med Miljøstyrelsen. Principielle sikkerheds- og sundhedsmæssige spørgsmål, de overordnede linjer for forståelsen af sikkerheds- og sundhedslovgivningen offshore, samt udarbejdelsen af regler og vejledninger på området varetages endvidere i samarbejde med arbejdsmarkedets parter og andre myndigheder på offshoreområdet, herunder Miljøstyrelsen, i Offshoresikkerhedsrådet.

Lovmæssige konsekvenser.

Gennemføres Kommissionens forslag til EU-regulering i form af en forordning vil det nødvendiggøre ændringer af den lovgivning, der er nævnt i afsnit 6. Selvom dansk lovgivning indholdsmæssigt allerede i dag lever op til forordningens krav, vil det på grund af, at en forordning er direkte gældende, være nødvendigt at tilpasse lovgivningen til forordningen. Denne tilpasning vil formentlig være omfattende, idet det vil kræve ændring af tre love og mere end 35 bekendtgørelser, herunder skal bestemmelser i lovgivningen vedrørende forordningens indhold ophæves.

Såfremt lovgivningen gennemføres som et direktiv, vil der ligeledes skulle gennemføres en række ændringer i dansk lovgivning i forbindelse med implementeringen heraf.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Omkostninger forbundet med varetagelsen af de ekstra tilsynsfunktioner, som direktivforslaget indebærer, anslås at udgøre ca. 0,6 mio. kr. årligt og vil være gebyrfinansieret. Omkostninger forbundet med varetagelse af de ekstra opgaver, som direktivforslaget pålægger den kompetente myndighed udover tilsyn, vil anslået udgøre ca. 1,2 mio. kr. årligt. Derudover kan forslaget have yderligere statsfinansielle konsekvenser, da der kan være omkostninger forbundet med eventuelle ændringer af den eksisterende myndighedsstruktur for at opfylde kravene til den nationale kompetente myndighed. Der vil være behov for nærmere vurdering af de statsfinansielle konsekvenser af dette aspekt, afhængig af, hvor vidtgående ændringerne af den bestående organisering af myndigheden vil blive. Som udgangspunkt afholdes additionelle udgifter inden for allerede eksisterende rammer.

Forslaget forventes ikke at medføre samfundsøkonomiske konsekvenser.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget forventes ikke at medføre væsentlige administrative konsekvenser for offshoreindustrien, idet de forventede administrative byrder i forslaget overordnet set svarer til den nugældende nationale lovgivning.

Beskyttelsesniveauet

Forslaget forventes ikke at ændre beskyttelsesniveauet for sikkerhed og miljø i Danmark, idet eksisterende dansk national lovgivning allerede indeholder samme beskyttelsesniveau. I EU som helhed forventes forslaget at øge beskyttelsesniveauet for sikkerhed og miljø i form af en reduktion af sandsynligheden for større ulykker ifølge Kommissionens udmeldinger.

8. Høring

Forslaget blev sendt i offentlig høring den 1. november 2011 med frist den 15. november 2011. Følgende bemærkninger blev afgivet:

Danish Operators finder, at Kommissionens begrundelse for at foreslå en omfattende forordning på visse områder er upræcis og baseret på en række forudsætninger, som der antagelig kan stilles spørgsmålstejn ved.

Danish Operators er af den opfattelse, at en fælles lovgivning på EU-plan bør være i form af direktiver i stedet for en forordning, hvilket vil give mulighed for, at hvert af medlemslandene, i det omfang det er nødvendigt, kan tilpasse sin allerede meget effektive og omfattende nationale lovgivning.

Danish Operators udtrykker bekymring for, at forslaget kan have en negativ effekt på de sikkerhedsstandarder, der er opbygget gennem årene, og som er baseret på en funktionsrettet lovgivning og krav om kontinuert forbedring af sikkerheden. Overgangen fra at indføre EU-direktiver og national lovgivning i en forordning og dermed nødvendigheden af at ophæve næsten hele den nationale lovgivning vil svække den kompetence, der er opbygget hos de nationale myndigheder såvel som det arbejde, der udføres i trepartsarbejdssamarbejdet mellem industrien, arbejdstagere og myndigheder i Offshoresikkerhedsrådet.

Bilagene i forordningsforslaget efterlader et indtryk af en meget detaljeret regulering af præskriptiv karakter, hvilket, kombineret med delegationen til Kommissionen, reducerer værdien af den funktionsrettede lovgivning i Danmark.

Danish Operators mener endelig, at miljøansvarsdirektivet ikke skal udvides udover territorialgrænsen. I stedet håndteres olieudslip i internationalt farvand bedst i et internationalt regi, som f.eks. Den Internationale Maritime Organisation, IMO.

DONG E&P udtaler, at sikkerhed har høj prioritet og at DONG E&P til stadighed ønsker at medvirke til at bidrage til forbedringer, både indenfor sikker drift og miljøforhold i olie- og gasindustrien. DONG E&P værdsætter EU's nuværende initiativ, men deler den øvrige olie- og gasindustri bekymring omkring form og indhold i forslaget til forordningen, som det tidligere bl.a. er fremført af OGP, Danish Operators og Danmarks Rederiforening. DONG E&P ønsker, at den danske model for lovgivningsarbejdet bibeholdes også i dette tilfælde.

DONG E&P foreslår derfor, at EU's initiativ udformes som et direktiv, der vil give mulighed for at bevare den danske model, samt bibeholde den gennemarbejdede lovgivning, som allerede er implementeret. I den sammenhæng giver DONG E&P udtryk for bekymring over, at der i forslaget delegeres yderligere myndighed til EU-Kommissionen, hvilket kan underminere den danske model og dansk praksis, uden at dette vil føre til en forbedring for sikkerhed og miljøforhold.

DONG E&P har konstateret, at forslaget forsøger at detailregulere en lang række områder, hvoraf størstedelen er på plads i den danske lovgivning. Dette medvirker til, at en del forhold er beskrevet upræcist, eller i direkte modsætning til de nuværende regler, uden at det synes at medvirke til forbedring af sikkerheds- og miljøforholdene. DONG E&P forudser et stort og tidskrævende arbejde for at få dette på plads, hvis EU ønsker at bibeholde det præskriptive format og kan derfor også af disse grunde ikke anbefale denne fremgangsmåde.

DONG E&P finder, at den verifikation, som foreslås i forslaget at skulle udføres af en tredjepart, kan foregå indenfor den enkelte operatørs organisation, hvis det i organisationen sikres, at verifikationen er uafhængig af den øvrige operation.

Foreningen af Rådgivende Ingeniører (FRI) har på vegne af en række rådgivende ingeniørfirmaer, hvoraf nogle arbejder i offshorebranchen, udtalt, at man som udgangspunkt ikke mener, set med danske øjne, at der er behov for en fælles EU lovgivning på området, specielt ikke med specifik udgangspunkt i ”Macondo” ulykken sidste år i Den Mexicanske Golf. Begrundelsen herfor er, at de betingelser, som førte til Macondo ulykken, såsom store vanddybder, er så ganske forskellige fra betingelserne i den danske Nordsø, og at områder nær Danmark, hvor der findes f.eks. store havdybder, er områder udenfor EU, bl.a. Nordatlanten, Norske Havet og Barentshavet.

FRI udtaler, at det, i stedet for at drage forhastede konklusioner på basis af enkeltulykker og implementere ny lovgivning, der adresserer specifikke ulykker, findes mere rigtigt at samle erfaringer fra store ulykker, såvel sikkerheds- og miljømæssigt, fra land og offshore ved revidering af eksisterende lovgivning for alle relevante industriområder.

FRI foretrækker, at man baserer reguleringen offshore på internationale standarder, og at EU skal presse på for at få disse opdateret, så erfaringer og generelle konklusioner fra nyere ulykker implementeres. Med hensyn til lovgivning og anvendelse af accepterede standarder, ser man en klar tendens til, at lovgivning og standarder bliver mindre og mindre præskriptive og mere og mere ”funktionsbaserede” og rettede mod specifikke mindstemål for f.eks. sikkerhed og miljø. Dette princip synes ikke implementeret i forslaget.

På sigt finder FRI det fornuftigt at implementere en fælles europæisk sikkerhedstilsynsmyndighed og tilhørende fælles europæisk, harmoniseret ramme-lovgivning. Et sådant tiltag bør dog implementeres helt sammenhængende, og ikke på basis af enkelt-ulykker.

FRI finder, at hvis man alligevel ønsker at implementere forslaget, bør det overvejes om forslaget kan kortes kraftigt ned og gøre det til en ren rammelovgivning, samt om forordningen ikke burde kombineres med det eksisterende Seveso II direktiv omhandlende storulykker på landanlæg og f.eks. Borehulsdirektivet og om man kan lade andre direktiver udgå, således at regelværkerne ikke blot vokser og dermed bliver mere og mere uoverskuelige.

Man bør også overveje om det for olie- og gasaktiviteter er fornuftigt at skelne mellem on- og offshore, da mange operationer i forbindelse med olie og gas foregår onshore, men ganske kystnært.

Med hensyn til virkninger på miljø er disse installationer imidlertid klart mere kritiske end de fleste egentlige offshore anlæg langt til havs. Ydermere ser man visse steder olie- og gasbrønde på land, som ligger i egentlig bymæssig bebyggelse, hvilket er kritisk såvel sikkerheds- som miljømæssigt.

FRI er af den opfattelse, at den i forslaget omtalte uafhængige 3. parts verifikation ikke kun bør fokusere på sikkerhedskritiske elementer, men mere bredt på elementer i processikkerheden.

FRI finder, at det virker vidtrækkende at forsøge at få EU baserede firmaer til at arbejde i henhold til EU lovgivning, når de opererer udenfor EU området.

Vedrørende forslagets bestemmelser om transparens mener FRI, at man bør overveje kravene om transparens for så vidt angår beredskabsplaner i forbindelse med terror mod offshoreanlæg. Generelt bør det være så få personer som muligt, der har kendskab til sådanne forholdsregler, såvel på operatørside som på myndighedsside.

Vedrørende forslagets bestemmelser om efterforskning af store ulykker finder FRI, at det er væsentligt, at efterforskning af store ulykker omfatter svigt på alle niveauer helt fra det lokale niveau, hos eventuelt verificerende tredje part, hos myndigheder, det politiske system og på overordnet samfundsniveau.

Greenpeace anerkender, at hensigten med forordningen er prisværdig, men desværre er forslaget i dets nuværende form utilstrækkeligt og kun en skygge af, hvad der blev stillet i udsigt efter oliekatastrofen i den Mexicanske Golf.

Greenpeace understreger, at hvis EU og Danmarks målsætning om at begrænse den globale temperaturstigning til maksimalt to grader skal overholdes, er der ikke råd til en fortsat udvidelse af de globale fossile reserver. Hvis den allerede opdagede mængde fossile brændstoffer afbrændes, vil det resultere i en temperaturstigning på langt over de to grader. Den danske regering bør arbejde for, at dette kommer til udtryk i forordningen.

Greenpeace vil på det kraftigste anbefale, at den danske regering arbejder for at forordningen også kommer til at omfatte europæiske olie- og gasselskaber, der opererer i andre regioner. Sikkerhedskravene bør være ensartede for europæiske virksomheder overalt, hvor end de opererer. Greenpeace finder det beklageligt, at forordningen i den nuværende form tillader, at europæisk baserede olieselskaber fortsat foretager særligt risikable borer i ekstremt udsatte områder såsom Arktis.

Greenpeace konstaterer, at den statslige myndighed stadig ifølge forslaget skal fastholde det overordnede ansvar for at regulere olie- og gasplatforme uden overnationalt tilsyn eller kontrol. Forslaget fastslår endvidere, at uafhængigheden fra økonomiske interesser skal sikres. For vitterligt at sikre dette, vil Greenpeace kraftigt anbefale, at der i EU-regi etableres en myndighed, der skal kontrollere de nationale kontrolmyndigheder. Dette vil bidrage til, at nationaløkonomiske hensyn ikke tilsidesætter sikkerheden.

Greenpeace finder, at forslaget overser nødvendigheden af finansielle garantier, der skal sikre, at operatørerne har de økonomiske midler til at opfylde den fulde erstatningspligt, der vil blive indført med forordningen. Hvis ikke der stilles krav om en sådan garanti, vil der altid være en reel risiko for, at udgifterne i sidste ende skal betales af skatteyderne.

Greenpeace anbefaler på det kraftigste, at den danske regering arbejder for at krav om VVM-redegørelser med forordningen udvides til at blive obligatoriske for alle offshore olie- og gasaktiviteter og ikke som nu, hvor operatører kun er påkrævet at udarbejde en VVM-redegørelse, såfremt mængden af olie og gas overstiger en forud defineret daglig mængde. Selvom offshoreaktiviteterne ikke når produktionsgrænsen i VVM-direktivet, kan boringen stadig have signifikant miljøpåvirkning.

Greenpeace finder det vigtigt, at der sikres den bredest mulige adgang til informationer. Dette bør inkludere adgang til olieselskabets beredskabsplan, den uafhængige tredjepartsvurdering og den af selskabet stillede økonomiske garanti.

Endelig finder Greenpeace, at såfremt en konkret boring potentielt kan have negative, grænseoverskridende påvirkninger, bør det kræves at en høringsproces finder sted i alle potentielt berørte lande – og at disse initieres sideløbende med høringsprocessen i det medlemsland, hvor operationen skal finde sted.

Advokatrådet konstaterer, at forslaget stiller krav om, at hver enkelt medlemsstat etablerer en ”whistleblower”-ordning, som kan tage imod anonyme henvendelser vedrørende sikkerheds- eller miljørisici. Fordelene ved en sådan ordning er i sagens natur, at sådanne ordninger kan forhindre risici i at have uønskede konsekvenser. Ulemperne ved sådanne ordninger er omvendt den mangel på retssikkerhed en indrapporteret virksomhed vil kunne opleve som følge af de anonyme henvendelser. Advokatrådet har fremsendt forslag til en ordlyd, der kan indsættes i forslaget, således at virksomheder sikres mod at blive unødigt begrænset i deres virksomhed som følge af ubegrundede eller chikanøse rapporter til whistleblower-ordningen.

Sagen blev desuden behandlet i Klima- og Energipolitisk Specialudvalg den 3. november 2011. Følgende bemærkninger blev fremført:

Greenpeace gav udtryk for, at samlenotatet kunne forstås sådan, at der i Kommissionens forslag ikke blev stillet spørgsmålstejn ved sikkerheden i Nordsøen. Greenpeace savnede en henvisning til Gullfaks C hændelsen i 2010 og gav dermed udtryk for, at sikkerheden i Nordsøregionen er langt fra tilfredsstillende, og vi skal passe på med ikke at være for selvtilfredse. Derudover påpegede de en interesse i at sikre mest mulig transparens omkring bl.a. beredskabsplaner. Energistyrelsen oplyste, at der i forklaringsteksten til forordningsforslaget også er refereret til Gullfaks C samt endnu en hændelse i 2011, hvilket nu er reflekteret i samlenotatet.

Danish Operators understregede som reaktion på Greenpeaces kommentar, at der allerede er meget høj sikkerhed i Nordsøen, men at man selvfølgelig fra deres side også var villig til at bygge videre på denne. Danish Operators støttede det danske notat og gav udtryk for, at operatørerne altid er indstillet på den højest mulige sikkerhed.

Danmarks Rederiforening var tilfredse med det danske notat. De udtrykte dog en vis bekymring for, om der på et senere tidspunkt ville komme et forordningskrav for 3. lande-operationer. Afslutningsvist var de tilfredse med punktet omkring de offentlige procedurer, så længe disse ikke forsinkede processerne unødigt.

*Sagen blev behandlet i Klima-, Energi- og Bygningspolitisk Specialudvalg den 22. maj 2012.
Følgende bemærkninger blev fremsendt til mødet fra Dansk Metal på vegne af CO-Industri:*

Dansk Metal finder, at Kommissionens begrundelse for at foreslå en omfattende forordning på visse områder er upræcis og baseret på en række forudsætninger, som der antagelig kan stilles spørgsmålstegn ved.

Dansk Metal er af den opfattelse, at en fælles lovgivning på EU-plan bør være i form af direktiver i stedet for en forordning, for at give mulighed for, at hvert af medlemslandene, i det omfang det er nødvendigt, kan tilpasse sin i forvejen detaljerede og omfattende nationale lovgivning.

Dansk Metal udtrykker ligeledes bekymring for, at forslaget får en negativ effekt på de sikkerhedsstandarder, der er opbygget gennem årene, baseret på en funktionsrettet lovgivning med krav om kontinuerlig regulering i forhold til den teknologiske og sociale lovgivning.

Overgangen fra den indførte lovgivning på baggrund af direktiver til en blanding med forordninger vil medføre en nødvendighed med at ophæve næsten hele den nationale lovgivning, vil svække den kompetence der er opbygget hos de nationale myndigheder, og besværliggøre det arbejde der udføres i trepartssamarbejdet mellem myndigheden og industrien, med arbejdsgivere og arbejdstagere under Offshoresikkerhedsrådet.

Bilagene i forordningsforslaget efterlader et indtryk af meget detaljeret præskriptiv regulering, hvilket sammen med delegationen til Kommissionen, reducerer værdien af vor funktionsrettede lovgivning i Danmark.

Dansk Metal finder at man bør overveje om miljødelen kan kombineres med andre eksisterende direktiver og lade de anlægsrettede dele af forordningen indgå sammen med revisionen af borehulsdirektivet så regelværket ikke blot vokser og bliver mere og mere uoverskueligt.

Dansk Metal kan ligeledes følge den indstilling som kommer fra RMT, Oil&Gas UK og UNITE ved joint UK Industry and Trade Union Position Paper, af 18 april 2012 og OGP Position paper on EU Commission proposal for a Regulation of Safety on Offshore oil and gas prospection, exploration and production activities (COM (2011) 688 Final) med deres anbefalinger om regulering ved implementering ved direktiv frem for forordning.

Sagen blev behandlet i Klima-, Energi- og Bygningspolitisk Specialudvalg den 2. november 2012, hvor følgende bemærkninger blev fremført:

Brancheforeningen for olie- og gassektoren i Danmark (Olie Gas Danmark) støttede regeringens generelle holdning om, at et direktiv vil være mere hensigtsmæssigt end en forordning. Brancheforeningen var dog bekymret over, hvor meget kompetence Kommissionen ville få i forhold til det nyoprettede EU Offshore myndighedsudvalg via de delegerede retsakter. Der måtte bl.a. tages hensyn til de nationale omstændigheder, herunder det særlige danske trepartssystem på arbejdsmarkedsområdet. Brancheforeningen savnede i den sammenhæng, at det blev mere tydeligt, at regeringen ønskede eventuelle delegerede retsakter i et direktiv begrænset til ikke væsentlige justeringer af lovgivningen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionen lægger vægt på en forordning for at få en ensartet lovgivning i EU og for at kunne gennemføre lovgivningen hurtigt. Et klart flertal af medlemsstaterne, herunder hovedparten af Nordsølandene, er imod en forordning, bl.a. fordi det, som for Danmarks vedkommende, vil medføre omfattende ændringer af en veletableret og velfungerende national lovgivning. Disse lande peger på et direktiv som et bedre instrument, idet implementeringen heraf vil kunne tilpasses eksisterende national lovgivning. Landene har fremhævet, at argumentet for en forordning gående på, at lovgivningen kan indføres hurtigt, i praksis ikke vil have den ønskede effekt, idet tilpasningen af den nationale lovgivning i praksis vil have samme varighed som implementeringen af et direktiv. I den mellemliggende periode indtil lovgivningen er på plads, kan reguleringen af sikkerhed og miljø offshore medføre uklare forhold på grund af forskellene i forordningens begreber og den nationale lovgivning.

Nordsølandene står for langt den største del af produktionen af olie og gas i EØS, ca. 85 pct. Blandt disse lande er der ét land der har givet udtryk for, at der er så stor modstand mod en forordning hos medlemsstaterne, at det er sandsynligt, at der ikke kan opnås enighed om denne sag i den nuværende Kommissions funktionsperiode, medmindre der sker en ændring til et direktiv. Et andet land har tilkendegivet, at hvis en forordning fastholdes, vil man benytte sig af retten i EØS-traktaten til ikke at lade forordningen gælde med den begrundelse, at den ikke har betydning for samhandlen.

Endvidere er der ikke enighed om forslagets bestemmelser om den nationale kompetente myndighed. Flertallet af lande finder bestemmelserne om den nationale kompetente myndighed unødigt omfattende og ønsker, at organiseringen af den kompetente myndighed overlades til medlemsstaterne selv. Medlemsstaterne har en forskellig opbygning af deres myndighedsfunktioner, f.eks. har lande med en lille offshoresektor typisk en simpelt opbygget myndighedsstruktur.

Størstedelen af medlemsstaterne er imod at give EMSA beføjelser vedrørende offshore generelt.

Endelig er de fleste medlemsstater, herunder Danmark, imod forslagets vidtgående hjemmel til brug af delegerede retsakter, idet denne bør indskrænkes til kun at omfatte bestemmelser af ikke-væsentlig karakter.

På baggrund af en række arbejdsgruppemøder i rådsregi præsenterede det daværende formandskab en fremskridtsrapport på energirådsmødet den 15. juni 2012. Forslaget har efterfølgende været behandlet på en række arbejdsgruppemøder, som har resulteret i en række ændringer af forslaget. Det seneste udkast udformedes som et direktiv efter ønske fra det store flertal af medlemsstater, som ønsker et direktiv i stedet for en forordning. Formandskabet agter at fremlægge en status for forhandlingerne om forslaget på rådsmødet den 3. december 2012.

Europa-Parlamentets udvalg ITRE (Industry, Research and Energy) har på sit møde den 9. oktober 2012 vedtaget en lang række ændringsforslag baseret på Kommissionens oprindelige forslag.

Forhandlinger mellem Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen (trilog) forventes igangsat medio november 2012.

10. Regeringens generelle holdning

Med henblik på fortsat at udnytte forekomsterne af olie og gas i EU i lyset af bl.a. Montara og Macondo ulykkerne byder regeringen Kommissionens forslag til lovgivning med henblik på at opnå et øget niveau for offshore sikkerhed og miljøbeskyttelse i de europæiske farvande velkommen. Regeringen støttede Rådets vedtagelse af rådskonklusionerne om opfølgning på meddelelsen fra oktober 2010.

Regeringen har dog samme holdning som flertallet af de øvrige Nordsølande og de øvrige medlemsstater til valg af lovgivningsinstrument, således at et direktiv vil være en mere hensigtsmæssig form end en forordning. Begrundelserne er de samme som er fremsat af de øvrige Nordsølande, jf. pkt. 9.

Regeringen er enig i, at målet er at sikre, at de højeste standarder anvendes i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter i hele Europa, hvilket afspejles i det foreliggende forslag.

Regeringen hilser forslaget princip om, at operatørerne har ansvaret for at imødegå større ulykker, og at forureneren betaler, velkommen. Dette svarer til gældende dansk lovgivning.

Endvidere hilses kravet om, at der ved tildeling af koncessioner tages hensyn til ansøgenes kapacitet til at kunne efterleve de myndighedskrav, der stilles til de konkrete aktiviteter i forbindelse med udnyttelsen af koncessionen, velkommen.

Vedrørende kravet til en kompetent myndighed, har Regeringen som udgangspunkt fortsat den holdning, at organiseringen af myndighedernes funktion overlades til de enkelte medlemsstater under hensyntagen til de forskellige nationale forhold, herunder at undgå unødvendige omkostninger for medlemsstaterne. Regeringen støtter samtidig princippet om at forhindre interessekonflikter mellem myndighedsfunktioner vedrørende sikkerhed og miljø på den ene side og myndighedsfunktioner vedrørende den økonomiske udvikling, herunder koncessionstildeling, på den anden side. Hvis der bliver en regulering af organiseringen af den kompetente myndighed vil Regeringen arbejde for, at denne regulering vil komme til at medføre så få ændringer som muligt i det nuværende velfungerende system.

Endelig er det Regeringens holdning, at eventuelle delegerede retsakter i et direktiv begrænses mest muligt og kun omfatter ikke væsentlige justeringer af lovgivningen.

Regeringen støtter Kommissionens initiativ til at revidere produktsikkerhedsdirektiverne efter de procedurer, der gælder for disse.

Regeringen støtter initiativer til at stimulere samarbejdet mellem de nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen med henblik på, at viden på nationalt og EU niveau kombineres for at opnå en styrket indsats for at imødegå større ulykker i EU.

Endvidere støtter regeringen, at EU samarbejder med internationale fora såsom International Regulators Forum (IRF) og at EU drager nytte af regionalt samarbejde mellem lande med offshoreaktiviteter, som f.eks North Sea Offshore Authorities Forum (NSOAF). Danmark er medlem af begge fora.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering på udvalgets møder den 18. november 2011 og den. 8. juni 2012.